

Date : 20090331

Dossier : T-1984-07

Référence : 2009 CF 329

Toronto (Ontario), le 31 mars 2009

En présence de monsieur le juge Zinn

ENTRE :

ROY HAGEL, ALAIN AUBUT, DAVID ALEXANDER, LYNN ANDERSON,  
CHRIS ARGUE, MICHAEL BAHL, TERRY BARSANTI, JAMIE BASTARACHE,  
ROGER BEAUDIN, PAULA-MARIE BEAUDOIN, PHIL BECKERSON,  
MANDY BELDOCK, STEPHANE BELOIN, DOUG BENNIE, LOUIS BERBERI,  
JATINDER BHANGAV, BRUCE BICKLE, PERRY BIRTCH, CATHERINE BLACK,  
MERLE BLACK, DARRIN BOISMIER, CHANTAL BOULET, FRANCINE BOULIANNE,  
DOUG BRANTON, JAN BROCK, JOANNE BROWN, ROGER BROWN,  
DANIEL BUBAS, JACQUES BUJOLD, LUKE BURY, SHERI BUSWELL,  
JEAN CAMPBELL, PAUL CAREY, BRADLEY CARLETON, LUCIE CELLUCCI,  
CLAY CHAPPELL, BENOIT CHARRON, MARIE CHEVRY-GEORGES,  
DEVESH CHIKHLIA, MARK CLAVEAU, GLENN CLEARY-FORTIN, PHILIP CRABBE,  
JACQUES CRÊTE, GARY CROWE, BRUCE CUMMINGS, DANIELLE DANEAU,  
HARRY DEARING, ISABELLE DESLAURIERS, MICHELINE DICAIRE,  
DONNA DIDONATO, LARRY DOHERTY, HERVE DOMINIQUE,  
MICHAEL DOUGHERTY, YVES DUTEAU, JUDITH-ANNE DYMOND,  
THOMAS DYMOND, SHEILA ELLIS-BAILEY, ROSA FEBBRARO,  
PIERRE FONTAINE, MANON FORTIN, RICHARD FOURNIER, TRACEY GAGNON,  
STEVEN GAULIN, SYLVAIN GAUTHIER, MARG GAYLER, SHERRY GERSTL,  
RICHARD GILL, PIERRE-PAUL GINGROW, MARTIN GODARD,  
NICOLE GOODMAN, SERGE GOSSELIN, DOUG GOURLIE, HELEN GOWARD,  
DOUG GRANDFIELD, PHILIPPE GRENIER, KEN GRESLEY-JONES,  
RAYMOND GUAY, PIERRE GUILLEMETTE, CLAYTON HALL, ED HART,  
PHILIP HAUGH, MARK HAYES, HELEN HEMMINGS, JIM HENDERSON,  
NICOLE HOULE, RUTH-ANN ILIGAUDS, DUANE INGRAM, DANIEL JACQUES,  
MICHELE JARRY, RICK JOHNSON, MONIQUE JOLIN, NANCY KELLY,  
JONATHAN KINI, ANDRE LACHAPPELLE, SUSAN LANGLEY, ERIC LAPIERRE,  
CLAUDE LAURENCE, DARRYL LAVIA, SYLVAIN LECLERC, BOB LEDOUX,  
PIERRE LEMIEUX, CLAUDE LEMOINE, BRIAN LENEVE, PIERRE LESSARD,  
GILLES LESSNICK, ZETTA LOBSINGER, ROB LANG, NATHALIE LONGPRE,  
DAN LORENTE, FRANK LORITO, TERRY LUBINSKI, CLAUDE LUSSIER,

**BARBARA MACDONALD, MAUREEN MACDONALD, INA MACRAE,  
DARRELL MAILLET, DANIEL MALLORY, MIKE MALLOY,  
ELIZABETH MALONEY, ROSS MANGAN, JOHN MARIC, MICHEL MARTINEAU,  
TANYA MCALEER, CAROLE MCCLELLAND, ANNE MCCONNEL,  
BRUCE MCKEEVER, JEFF MCMENEMY, MARG MCPHEDRAN-AXFORD,  
GORD MELANSON, ANDRE METIVIER, MARISA MINNITI-ROCCO,  
JOHN MOERLAND, MANJIT SINGH MOORE, DON MURRAY, MARILYN MURRAY,  
MARIA NOHOS, MARTIN OHARA-MINER, MICHAEL OKOROFKY,  
SYLVIA OSBORNE, CLAUDE PAQUET, MARY PARENTE, GREG PATTERSON,  
MARK PERGUNAS, MARIANNE PERREAULT, BRAD PERZUL, IVAN PETERSON,  
MARGO PICARD, BERNIE PITURA, LORELEI PLATA, MARY PONTONI,  
HELENE PORTER, JULIE PRÉFONTAINE, GERRY PRICE, JIM PRIEBE,  
KATHY E. PRINGLE, AL PRONIK, ROSELINE PROULX, WENDY QUICK,  
SHEILEN RAJA, JATINDER RANDHAWA, TOM RANKIN, MARTINE RHEAULT,  
LEANNE RICHARDSON, PHIL ROCCO, FRANCE ROIREAU, DENNIS ROSS,  
TERRY RUTHERFORD, JOE RYAN, LOU SALVALAGGIO, MARY SANDHU,  
DAVID SAXBY, FRANCOIS SENEAL, ARTURO SILVA, BRIAN SIMPSON,  
ANTHONY SIRIANNI, DEBBIE SMYTH, JACQUIE STADEL, SHELLY STEPHENS,  
MICHEL ST-PIERRE, ALAIN SURPRENANT, AKEMI JULIE SUYAMA,  
PAUL TAYLOR, JIM THOMPSON, LIBBY TIBERI, GÉRALD TOUSIGNANT,  
KIM UPPER, SUZANNE VANASSE, LARRY VIDITO, JAMES VOSPER,  
DOUGLAS WALLACE, JEFF WALTERS, ELIZABETH WARREN, CATHY WILCOTT,  
KATHIE WILLARD, PIERRE YELLE, KENNETH YICK, LINDA YOUNG,  
MARK ZANEVELD, TIM ZIOLA, JUDY ZIVANOV**

**demandeurs**

**et**

**LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA**

**défendeur**

**MOTIFS DU JUGEMENT ET JUGEMENT**

[1] Les demandeurs sont tous fonctionnaires. Lorsque la Couronne a décidé de regrouper ses activités de douanes dans une nouvelle agence, ils ont déposé des griefs à l'égard de décisions qui, selon eux, avaient des conséquences financières défavorables pour eux. Même s'ils sont toujours

demeurés des employés de la Couronne, le représentant de la Couronne qui était leur employeur, un employeur distinct, a été remplacé par le Conseil du Trésor. Ils sollicitent le contrôle judiciaire de la décision rendue au dernier palier de la procédure de grief. Compte tenu de l'application des dispositions législatives, ils ne sont pas en mesure de renvoyer le grief à l'arbitrage et ils ne sont pas en mesure de tenter d'obtenir une réparation financière en se pourvoyant devant les tribunaux. Le contrôle judiciaire est leur seule option. Pour les motifs qui suivent, leur demande de contrôle judiciaire est rejetée.

### **Contexte**

[2] La *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*, L.R.C. 1985, ch. P-35 (la LRTFP-1985) a été remplacée par la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*, L.C. 2003, ch. 22 (la LRTFP-2003), qui est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2005. En vertu de ces deux lois, les fonctionnaires fédéraux sont des employés de la Couronne, qu'elle soit représentée par le Conseil du Trésor ou par un « employeur distinct » (en vertu de la LRTFP-1985) ou un « organisme distinct » (en vertu de la LRTFP-2003).

[3] L'Agence des douanes et du revenu du Canada (l'ADRC) a été créée le 1<sup>er</sup> novembre 1999, date à laquelle elle est devenue un employeur distinct. Divers secteurs du ministère du Revenu national, un employeur représenté par le Conseil du Trésor, ont été transposés dans l'ADRC. Les employés de ces secteurs sont alors devenus des employés de l'ADRC, un employeur distinct.

[4] À titre d'employeur distinct, l'ADRC possédait son propre pouvoir de fixer les conditions d'emploi de ses employés. L'ADRC a créé un nouveau groupe professionnel, le groupe de la gestion (le groupe MG), et a négocié une convention collective applicable au groupe MG avec ses syndicats. Les demandeurs occupaient tous un poste de direction ou de confiance au sein du groupe MG et n'étaient donc pas syndiqués. Cependant, les modalités de la convention collective du groupe MG leur ont été appliquées.

[5] Le 12 décembre 2003, l'Agence des services frontaliers du Canada (l'ASFC) a été créée par une série de décrets. Un de ceux-ci, le décret C.P. 2003-2064, transférait le contrôle et la surveillance de certaines parties de l'ADRC à l'ASFC. Au même moment, on a pris un règlement rendant les paragraphes 37.3(1) et (2) de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* (la LEFP) – communément appelées dispositions en matière de « transfert en bloc » - applicables aux employés concernés. Ainsi, les demandeurs ont été transférés de l'ADRC à l'ASFC, à compter du 13 décembre 2003. Comme l'ont souligné les demandeurs dans leur mémoire, ils [TRADUCTION] « n'ont pas eu le choix de demeurer avec l'ADRC ou d'être transférés à l'ASFC » et [TRADUCTION] « ils ont continué à travailler au même lieu de travail et à remplir en grande partie les mêmes fonctions à l'ASFC que celles remplies à l'ADRC ».

[6] Au moment du transfert, et peu de temps après, le défendeur a fait des déclarations concernant les conditions d'emploi de ses employés qui seraient mises en œuvre lors du transfert. Les demandeurs décrivent ces déclarations comme étant des « garanties ». Ces déclarations incluait les suivantes :

Toutes les conditions d'emploi, tous les taux de rémunération et toutes les classifications des postes seront approuvés et maintenus dans la nouvelle agence jusqu'à ce que la nouvelle organisation soit officiellement structurée et que les processus appropriés soient en place afin d'établir les conditions de travail.

- Avis à tous les employés, le 12 décembre 2003

Lors du transfert à la nouvelle agence, les conditions d'emploi, y compris la rémunération, demeureront en vigueur.

- Questions et réponses

[TRADUCTION]

Le transfert depuis [l'ADRC] n'aura pas d'incidence défavorable sur les employés visés. Nous avons pris un engagement concernant la prorogation des conditions d'emploi actuelles, notamment les classifications et les salaires, de même que les avantages acquis [...] Sous réserve d'une période de transition.

- Lettre du secrétaire adjoint, Relations de travail et Opérations de rémunération, Bureau de la gestion des ressources humaines, Conseil du Trésor, datée du 23 décembre 2003

[7] Ces déclarations découlaient du fait que, le 12 décembre 2003, le Conseil du Trésor avait approuvé (décision 831096) la prorogation des conditions d'emploi en vigueur à l'ADRC, sous réserve d'une période de transition qui devait durer jusqu'à ce que les nouvelles conventions collectives soient en place.

[8] Si les demandeurs étaient demeurés des employés de l'ADRC, en vertu de la convention collective du groupe MG, ils auraient alors reçu une augmentation économique de salaire de 2,25 %

le 21 juin 2004. Le 21 juin 2004, l'ASFC a versé aux demandeurs une somme forfaitaire plutôt que l'augmentation de salaire prévue. Les demandeurs se plaignent qu'en conséquence, le paiement des heures supplémentaires et les autres avantages liés aux salaires ont été calculés en fonction d'un salaire inférieur qui n'incluait pas l'augmentation économique à laquelle ils avaient droit.

[9] Les demandeurs se plaignent de plus qu'en vertu des conditions en place à titre d'employés du groupe MG à l'ADRC, ils étaient admissibles à une prime annuelle de rendement de 2 à 5 % du salaire. La prime de rendement aurait été incluse dans le calcul des prestations de retraite pour les employés admissibles.

[10] Le 25 août 2005, l'ASFC a émis à l'intention des demandeurs un communiqué déclarant que les employés du groupe MG, comme eux, retourneraient à leurs [TRADUCTION] « anciens » groupes professionnels dans la fonction publique qui, selon ce que comprend la Cour, étaient les groupes professionnels visés par les conventions collectives existantes et dont la Couronne, telle que représentée par le Conseil du Trésor, était signataire. En conséquence, les demandeurs étaient reclassés dans le groupe professionnel PM. Le Communiqué déclarait en outre que la signature de la convention collective conclue entre le Conseil du Trésor et le syndicat visant le groupe professionnel PM marquerait la fin de la période de transition mentionnée dans les déclarations énoncées au paragraphe 6 ci-dessus. La période de transition s'est échelonnée du 12 décembre 2003 au 20 juin 2005.

[11] Les taux de rémunération prévus par la convention collective qui visait le groupe MG étaient supérieurs à ceux de la convention du groupe PM et n'incluaient pas de rémunération de rendement. En conséquence, les demandeurs allèguent un gel de leur salaire de base. De plus, le versement de primes de rendement avait pris fin. Ainsi, tous les demandeurs allèguent avoir subi une importante perte de rémunération.

[12] À la fin de 2005, tous les demandeurs ont déposé un grief concernant la décision [TRADUCTION] « qui ne protégeait pas leurs conditions d'emploi », comme ils le disent. Sur consentement des parties, tous les griefs des demandeurs ont été entendus ensemble au dernier palier de la procédure de grief. Cette audience a eu lieu le 30 mai 2005. Les employés ont présenté des observations écrites de 34 pages. Paul Burkholder, vice-président, Direction générale des ressources humaines de l'ASFC, qui devait répondre aux griefs, n'était pas présent en personne.

[13] Les observations énonçaient comme suit le fondement des griefs des demandeurs :

- a) la réception d'équivalents forfaitaires qui ne feraient pas partie de leur salaire de base en 2004 et 2005 plutôt que les révisions de salaire comme le prévoyait la convention collective applicable;
- b) la cessation des « augmentations de traitement » à compter du 21 juin 2005 était contraire à la politique du Conseil du Trésor intitulée *Règlement concernant la rémunération lors de la reclassification ou de la transposition*;

- c) la reclassification dans un groupe et à un niveau dont le taux de rémunération maximal était inférieur sans protection salariale était contraire au *Règlement concernant la rémunération lors de la reclassification ou de la transposition*.

[14] Les réparations recherchées par les demandeurs à l'égard de ces trois points de préoccupations étaient les suivantes :

- a) que le salaire gagné du 12 décembre 2003 au 20 juin 2004 soit payé conformément aux modalités de la convention collective du groupe MG;
- b) que les augmentations de traitement après le 20 juin 2005 soient payées conformément à la « situation de protection du revenu », comme le prévoit le *Règlement concernant la rémunération lors de la reclassification ou de la transposition*;
- c) que ceux qui ont été reclassifiés dans un groupe et à un niveau dont le taux de rémunération maximal est inférieur soient placés dans une « situation de protection du revenu », comme le prévoit le *Règlement concernant la rémunération lors de la reclassification ou de la transposition* et que ceux qui étaient auparavant admissibles à la rémunération fondée sur le rendement continuent d'être admissibles, conformément à la définition de « situation de protection du revenu ».

[15] Un document intitulé *Final Level Grievance Précis* (le précis), qui a été rédigé par Catherine Anderson, des Relations de travail ministérielles, décrit la nature des griefs et leur contexte. Elle était présente à l'audition du grief, de même qu'une autre personne du groupe des

relations de travail du défendeur. Le précis décrit, par points, les observations des demandeurs et les mesures correctives demandées. Il énonce également la position de la direction en termes succincts, renvoyant à la position du Secrétariat du Conseil du Trésor (le SCT) :

[TRADUCTION]

L'ASFC a longuement discuté avec des représentants du SCT de la manière d'intégrer les membres du groupe MG dans la fonction publique. Comme employeur, le SCT était d'avis que la protection du revenu ne pouvait s'appliquer parce que les taux de rémunération du groupe MG n'existaient pas dans ce secteur de la fonction publique à l'égard duquel le SCT était l'employeur. Le retour à l'ancien groupe accompagné du système de maintien du salaire était le processus établi par le SCT. L'ASFC a suivi les directives de l'employeur et, ce faisant, a traité tous les anciens membres du groupe MG le plus équitablement et uniformément possible.

Le précis se concluait en recommandant que [TRADUCTION] « [d]ans les circonstances, l'ASFC n'avait d'autre choix que de suivre les directives du Secrétariat du Conseil du Trésor », et que [TRADUCTION] « il n'y a pas d'autre choix que de rejeter les griefs ». Un projet de décision finale presque identique aux décisions rendues en fin de compte était joint en annexe au précis.

[16] La décision de Paul Burkholder au dernier palier de la procédure de grief a été rendue le 3 octobre 2007. Chaque auteur de grief a reçu une décision dont le libellé était semblable.

L'exemple dans le dossier des demandeurs a été envoyé à M. Hagel. La décision est suffisamment brève pour que je la reproduise en entier :

[TRADUCTION]

La présente décision répond à votre grief concernant les décisions prises et le processus utilisé relativement à l'intégration des employés du groupe MG, anciennement employés par ce qui s'appelait alors l'Agence des douanes et du revenu du Canada, dans l'Agence des services frontaliers du Canada (l'ASFC).

Même si la procédure qui précède m'est très familière, j'ai néanmoins examiné avec soin le contenu de votre grief et tenu compte des observations présentées par vos représentants dans le cadre du processus de consultation relatif au grief.

Comme nous le savons tous, le transfert d'employés d'un employeur distinct à un organisme à l'égard duquel le Conseil du Trésor est l'employeur a soulevé maintes difficultés. La plus complexe était l'intégration des groupes MG et SM parce qu'aucune classification n'existait dans l'univers du Conseil du Trésor. La manière dont l'ASFC a été créée constituait une situation unique que les politiques existantes en matière de ressources humaines ne visaient pas.

Les représentants de l'ASFC, dont son président, ont discuté longuement avec le Secrétariat du Conseil du Trésor à ce sujet. Conformément à son pouvoir à titre de représentant de l'employeur, le Secrétariat du Conseil du Trésor a établi la manière dont l'intégration du groupe MG devait se dérouler. Pour sa part, l'ASFC a traité tous les employés du groupe MG de façon équitable et uniforme conformément aux directives de l'employeur.

À la lumière de ce qui précède, je ne peux pas accorder les mesures correctives que vous avez demandées.

[17] Les parties ne contestent pas qu'en vertu de la LRFP-2003, ce grief n'est pas du genre qui peut être renvoyé à l'arbitrage après le dernier palier de la procédure de grief conformément à l'article 209. Ainsi, en vertu de l'article 214, la décision est définitive et obligatoire pour l'application de la Loi. De plus, en vertu de l'article 236 de la LRFP-2003, le processus de grief « remplace [les] droits d'action en justice [du fonctionnaire] relativement aux faits — actions ou omissions — à l'origine du différend ».

### **Questions en litige**

[18] Les demandeurs ont soulevé les quatre questions suivantes :

- a) Quelle est la norme de contrôle?

- b) L'équité procédurale exigeait-elle que le décideur soit présent en personne à l'audition du grief?
- c) Les motifs donnés par le décideur étaient-ils suffisants pour respecter les exigences relatives à l'équité procédurale?
- d) Le décideur a-t-il omis d'examiner et d'appliquer les *Conditions d'emploi (Politique)* et le *Règlement concernant la rémunération lors de la reclassification ou de la transposition* du Conseil du trésor et l'article 37.3 de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*?

## Analyse

### *Norme de contrôle*

[19] Les demandeurs font valoir que la Cour devrait appliquer au contrôle de la décision la norme de la décision correcte, à la fois à l'égard des questions d'équité procédurale et du bien-fondé de la décision. Le défendeur est d'avis que la norme de contrôle applicable est la décision raisonnable, mais admet que [TRADUCTION] « les questions relatives à l'équité procédurale doivent être examinées en fonction des critères établis dans l'arrêt [*Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté de l'Immigration)*], [1999] 2 R.C.S. 817 ».

[20] L'analyse relative à la norme de contrôle prescrite par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, exige que la Cour commence par vérifier si la jurisprudence établit déjà de manière satisfaisante le degré de déférence correspondant à la question. Lorsque cette démarche se révèle infructueuse, la cour doit arrêter la norme applicable eu égard à la

présence de directives prévues par la loi sous la forme d'une clause privative, si la décision vise des questions de nature principalement factuelle ou juridique, s'il existe ou non un régime administratif distinct dans le cadre duquel le décideur possède une expertise spéciale. Il est frappant en l'espèce que l'exemple fourni par la Cour suprême dans l'arrêt *Dunsmuir* pour ce dernier aspect soit les relations de travail.

[21] Avant l'arrêt *Dunsmuir*, lors du contrôle judiciaire de griefs de classification qui ne pouvaient être renvoyés à l'arbitrage et découlant de l'article 91 de la LRTP-1985, la Cour a adopté en règle générale la norme de contrôle de la décision manifestement déraisonnable, comme le révèle la jurisprudence examinée par le juge Michel Shore dans *Julien c. Canada*, 2008 CF 115, aux paragraphes 24 et suivants. En l'espèce, cependant, les parties conviennent que les griefs ont découlé d'une situation factuelle sans précédent. Comme nous ne sommes pas en présence de griefs de classification dans leur sens ordinaire, mais d'une situation nouvelle, il est opportun d'effectuer une nouvelle analyse relative à la norme de contrôle.

[22] La LRTP-1985 a été abrogée le 31 mars 2005 et la loi applicable est maintenant la LRTP-2003. La catégorisation des griefs qui peuvent être renvoyés à l'arbitrage et ceux qui ne le peuvent pas en vertu de la LRTP-2003 demeure essentiellement inchangée de celle établie dans la LRTP-1985. L'article 208 de la LRTP-2003 est l'équivalent de l'ancien article 91 de la LRTP-1985.

[23] Incitant à la retenue, le défendeur dit que l'article 214 de la LRTFP-2003, une clause privative, met la décision contestée à l'abri du contrôle judiciaire. La disposition est rédigée comme suit :

214. Sauf dans le cas du grief individuel qui peut être renvoyé à l'arbitrage au titre de l'article 209, la décision rendue au dernier palier de la procédure applicable en la matière est définitive et obligatoire et aucune autre mesure ne peut être prise sous le régime de la présente loi à l'égard du grief en cause.

214. If an individual grievance has been presented up to and including the final level in the grievance process and it is not one that under section 209 may be referred to adjudication, the decision on the grievance taken at the final level in the grievance process is final and binding for all purposes of this Act and no further action under this Act may be taken on it.

[24] À mon avis, il s'agit d'une clause privative peu stricte. Contrairement à une clause privative rigoureuse ou véritable, elle ne vise pas à empêcher le contrôle judiciaire. En conséquence, elle tendrait plutôt vers une retenue moindre.

[25] Les questions qui peuvent faire l'objet d'un grief mais qui ne peuvent être renvoyées à l'arbitrage sont variées. Le décideur ne possédera pas dans tous les cas plus d'expertise que la Cour, plus particulièrement lorsque des questions de droit sont en jeu. En l'espèce, les demandeurs ont formulé leurs griefs en se reportant à des politiques administratives et non à des lois. Je suis convaincu que l'application de politiques et de procédures relève de l'expertise particulière du décideur, qui invite à la retenue.

[26] Lorsque l'on examine le régime législatif dans son ensemble, il constitue nettement un régime exhaustif pour traiter les différends relatifs à l'emploi. En vertu de ce régime, le législateur a mis en place un mécanisme exclusif de résolution des différends dénué d'arbitrage pour les griefs qui ne visent pas une rétrogradation ou un licenciement, ou des mesures disciplinaires entraînant une sanction pécuniaire. Cela a des répercussions sur le degré de retenue dont devrait faire preuve la Cour à l'égard des décideurs agissant dans le cadre de ce régime. À cet égard, dans l'arrêt *Vaughan c. Canada*, [2005] 1 R.C.S. 146, le juge Binnie, se prononçant pour la majorité de la Cour suprême, a déclaré ce qui suit :

[...] je n'accepte pas [...] que les régimes législatifs complets qui ne prévoient pas l'arbitrage par un tiers ne méritent pas, pour cette raison, que l'on s'en remette à eux. Il s'agit d'un facteur à prendre en compte, mais dans le cas de la LRTFP, d'autres indices plus convaincants de l'intention du législateur l'emportent sur ce facteur.

[...]

Même si l'absence d'un arbitre indépendant peut, dans certaines circonstances, se répercuter sur l'exercice du pouvoir discrétionnaire résiduel du tribunal (comme dans les cas de dénonciateurs), la règle générale de la retenue dans les instances découlant des relations de travail devrait prévaloir. [Non souligné dans l'original.]

Dans l'arrêt *Vaughan*, la question était de savoir si la LRTFP-1985 excluait le recours aux cours supérieures comme solution de rechange à la procédure des griefs sans renvoi à l'arbitrage qui y était prévue. La majorité des juges a répondu à la question par l'affirmative, ne laissant place qu'à une compétence « résiduelle » des cours supérieures. Comme cela a été mentionné, en vertu de la LRTFP-2003, la compétence exclusive est maintenant prescrite par l'article 236 de la LRTFP-2003.

[27] À la lumière de ce qui précède, je conclus que la norme de contrôle applicable au bien-fondé de la décision est la norme de la décision raisonnable. Appliquer la norme de la décision correcte,

comme les demandeurs le préconisent, irait à l'encontre du raisonnement adopté dans l'arrêt *Vaughan*.

### *Équité procédurale*

[28] Il est bien établi que l'équité procédurale est susceptible de contrôle selon la norme de la décision correcte : *Sketchley c. Canada*, 2005 CAF 404, au paragraphe 111.

[29] La question de savoir si les observations des demandeurs concernant le caractère suffisant des motifs et l'absence du décideur à l'audition du grief sont fondées est fonction du contenu précis de l'obligation relative à l'équité procédurale en l'espèce.

[30] Selon les observations des demandeurs, en raison de l'interdiction de se prévaloir de tout recours en dehors de la procédure de grief, il s'ensuit que [TRADUCTION] « le législateur doit avoir souhaité que cette procédure permette véritablement de statuer sur les droits des demandeurs ». Ils soutiennent que de cela on doit déduire une obligation d'être présent en personne à l'audience et de fournir des motifs complets. À ce sujet, ils s'appuient sur l'analyse de la Cour d'appel fédérale relative au caractère suffisant des motifs dans l'arrêt *Via Rail Canada Inc. c. Office national des transports*, [2001] 2 C.F. 25, de même que sur un passage tiré de Brown et Evans, *Judicial Review of Administrative Action in Canada*, (feuilles mobiles), au paragraphe 12:4340. Les auteurs écrivent ce qui suit :

[TRADUCTION]

De façon générale, en l'absence d'un pouvoir exprès, ou nécessairement implicite, conféré par la loi, un tribunal qui a

l'obligation de trancher ne peut pas [...] habituellement déléguer la responsabilité de mener l'audience ou une partie de celle-ci.

[31] Le défendeur s'appuie sur l'arrêt *Baker* et fait valoir qu'en ce qui a trait aux intérêts en jeu, à la nature de la question en litige, au type de processus décisionnel et à la nature du décideur, les exigences en matière d'équité procédurale liées à la procédure de grief se situent au bas de l'échelle des exigences. Le défendeur cite également *Brown et Evans* :

[TRADUCTION]

La cour fera preuve d'une certaine retenue à l'égard du choix [de la procédure] adopté par l'organisme. [...] Il sera plus difficile de convaincre une cour qu'un représentant ministériel devrait tenir une audience avant d'exercer un pouvoir conféré par la loi auquel l'obligation d'équité ou les principes de justice fondamentale s'appliquent, qu'à l'égard de l'utilisation du processus décisionnel par un tribunal administratif indépendant.

[32] Les deux parties ont présumé qu'une obligation d'équité en droit public s'applique à la procédure de grief. Leur litige a trait à son intensité et non à son existence.

[33] Je tiens à souligner ici que, dans l'arrêt *Dunsmuir*, la Cour suprême a, à l'unanimité, renversé sa propre jurisprudence et statué qu'un employé de la fonction publique ne peut invoquer une obligation d'équité en droit public dans le contexte d'une décision de congédiement, lorsque la relation d'emploi est de nature contractuelle. La cour a écrit ce qui suit au paragraphe 113 :

« L'organisme public qui renvoie un employé en application d'un contrat d'emploi ne devrait pas être assujéti en outre à une obligation d'équité reconnue en droit public. » S'il en est ainsi, on peut se demander pourquoi une obligation d'équité reconnue en droit public s'appliquerait à la décision

d'un organisme public concernant un différend de travail donnant lieu à une situation qui n'est pas un congédiement, comme c'est le cas en l'espèce.

[34] À mon avis, il y a en effet de bonnes raisons de juger qu'une obligation d'équité en droit public s'applique à la procédure de grief prévue par la LRTFP-2003. Premièrement, la jurisprudence est bien établie. Dans l'arrêt *Chong c. Canada (Conseil du Trésor)* (1999), 170 D.L.R. (4<sup>th</sup>) 641, une affaire de grief de classification régie par la LRTFP-1985, la Cour d'appel fédérale a écrit ce qui suit au paragraphe 12 : « Il est clair qu'il existe un litige que la procédure des griefs vise à résoudre et il est clair que cette procédure doit être menée de façon équitable. » [Non souligné dans l'original.] Deuxièmement, les dispositions de la LRTFP-2003 relatives à la procédure régissant les griefs qui ne peuvent être renvoyés à l'arbitrage sont tellement peu élaborées qu'elles ne peuvent être considérées comme attribuant des garanties procédurales de quelque sorte conférées par la loi, tandis que les contrats d'emploi et le droit privé sont tous deux des sources de garanties procédurales en matière de congédiement. Troisièmement, lorsque des employés n'ont pas accès à l'arbitrage par un tiers, il est particulièrement significatif que « les questions d'équité procédurale peuvent être examinées de plein droit dans le cadre du contrôle judiciaire de la décision du décideur », comme le soulignait le juge Sexton dans l'arrêt *Vaughan c. Canada*, 2003 CAF 76. Enfin, l'arrêt *Dunsmuir* lui-même indique clairement que cette conclusion ne devrait pas être étendue au-delà du « contexte particulier du renvoi de la fonction publique. »

[35] Pour ces motifs, je suis d'avis que les auteurs des griefs avaient droit à un certain degré d'équité procédurale et que ce droit découlait du droit public. Je suis également d'avis que

l'intensité de l'obligation se situait au bas de l'échelle, comme l'a établi la jurisprudence concernant les griefs de classification. En l'espèce, les griefs ont été apparemment traités quelque peu au cas par cas, en ce qu'ils sont allés directement au dernier palier, d'un commun accord. Dans l'affidavit qu'il a déposé dans la présente instance, le décideur, Paul Burkholder, déclare [TRADUCTION] « que la procédure établie pour la consultation et l'audition des griefs a été suivie ». La procédure suivie a fourni aux auteurs des griefs amplement l'occasion de faire valoir leurs arguments. En effet, selon le dossier dont la Cour est saisie, leur présentation aux conseillers en relations de travail a été résumée avec exactitude dans le document intitulé *Final Level Grievance Précis*. De plus, aucune disposition de la LRTFP-2003 ne donne lieu à une obligation de tenir une audience et les demandeurs n'ont renvoyé la Cour à aucun autre document de politique qui la prévoyait. Dans ces circonstances, je rejette la prétention des demandeurs selon laquelle le décideur était tenu d'être présent en personne à la présentation des auteurs des griefs.

[36] En ce qui a trait à l'obligation de fournir des motifs et à leur caractère suffisant, les demandeurs font valoir que les motifs de M. Burkholder n'ont pas traité des arguments qu'ils ont invoqués lors de leur présentation et ne les ont même pas reconnus. Ils s'appuient sur *Via Rail*, un arrêt dans lequel la Cour d'appel fédérale a statué que : [TRADUCTION] « On ne s'acquitte pas de l'obligation de donner des motifs suffisants en énonçant simplement les observations et les éléments de preuve présentés par les parties, puis en formulant une conclusion. » Le défendeur soutient que, même si Paul Burkholder a en effet fourni des motifs, l'équité procédurale n'exigeait pas qu'il le fasse et que, par conséquent, les motifs n'étaient pas insuffisants.

[37] Que des motifs aient été nécessaires ou non est quelque peu hypothétique puisque des motifs ont bel et bien été fournis. De toute manière, qu'ils aient été nécessaires ou non, ils reflètent sans doute le fondement de la décision et c'est ce qui préoccupe la Cour lors d'un contrôle judiciaire. J'indiquerai également que, si le défendeur a en effet raison de dire que les décideurs ne sont pas tenus de fournir des motifs relativement à des griefs qui ne peuvent être renvoyés à l'arbitrage en vertu de la LRTFP-2003, en pratique, dans tous les cas, sauf les plus exceptionnels, il serait difficile pour une cour de révision de conclure qu'une décision est raisonnable en l'absence de motifs.

[38] En l'espèce, le décideur a plus que simplement formulé une conclusion. Je suis d'avis que ses motifs ne sont pas simplement fournis pour la forme et qu'ils expliquent les raisons pour lesquelles les griefs ont été rejetés. Ils sont donc susceptibles de faire l'objet d'un examen approfondi de leur caractère raisonnable et, par conséquent, il ne serait pas justifié que la Cour les rejette de façon sommaire pour insuffisance.

#### *Caractère raisonnable de la décision*

[39] Ayant conclu que la présente demande ne peut être accueillie pour l'un des motifs invoqués par les demandeurs relativement à l'équité procédurale, j'examine le bien-fondé de la décision et la question de savoir si elle peut être ou non qualifiée de raisonnable, conformément à la norme de contrôle applicable. Dans cette partie du jugement, je n'accorde aucun poids à la preuve par affidavit du décideur, Paul Burkholder, concernant le fondement de sa décision. À ce sujet, je souscris à l'observation du juge Luc Martineau dans *Lalonde c. Canada (Agence du revenu du*

*Canada*), 2008 CF 183, selon laquelle « le fait d'autoriser les décideurs à compléter leurs motifs après le fait dans des affidavits ne favorise aucunement la transparence du processus décisionnel ».

[40] Lorsqu'elle effectue un examen du caractère raisonnable, la cour recherche l'intelligibilité, la transparence et la justification du processus décisionnel : arrêt *Dunsmuir*, au paragraphe 47. Je garde aussi à l'esprit l'observation de mise en garde du juge Fichaud dans l'arrêt *Casino Nova Scotia c. Nova Scotia (Labour Relations Board)*, 2009 NSCA 4, selon laquelle [TRADUCTION] « l'intelligibilité et la justification ne sont pas des éléments clandestins de la norme de la décision correcte qui se cachent dans la norme de la décision raisonnable ».

[41] En l'espèce, la décision contestée est en effet intelligible dans la mesure où le décideur a procédé en fonction du fait que [TRADUCTION] « [l]a manière selon laquelle l'ASFC a été créée constituait une situation unique que les politiques existantes en matière de ressources humaines ne visaient pas ». [Non souligné dans l'original.] La déclaration constitue une conclusion selon laquelle aucune des politiques du Conseil du Trésor sur lesquelles s'appuyaient les auteurs des griefs ne s'appliquait. À la lumière de ce qui précède, je ne peux souscrire à l'observation des demandeurs voulant que le décideur ait omis de tenir compte des *Conditions d'emploi (Politique)* et du *Règlement concernant la rémunération lors de la reclassification ou de la transposition*. Il les a examinés et a conclu qu'ils ne visaient pas la situation dont il était saisi. Voilà pourquoi il ne les a pas appliqués. Une telle décision relève clairement de l'expertise du décideur.

[42] De plus, je suis d'avis que la conclusion est défendable au chapitre des faits et du droit. Comme l'ont souligné les parties, les *Conditions d'emploi (Politique)* du Conseil du Trésor contiennent une disposition qui prévoit que « [...] tout employé a le droit de toucher, pour services rendus, le taux de rémunération prévu dans la convention collective applicable ». De plus, la politique définit la « convention collective applicable » comme la convention collective applicable à l'unité de négociation à laquelle l'employé est affecté ou serait affecté s'il n'était pas exclu. Le défendeur soutient que, puisque l'unité de négociation à laquelle les auteurs des griefs auraient été affectés (le groupe MG), n'a jamais négocié avec l'employeur (le Conseil du Trésor) ni conclu de convention avec lui, il n'y a pas de « convention collective applicable ». Selon le défendeur, [TRADUCTION] « [l']objet de cette politique ne pouvait pas être que les conditions énoncées dans la convention collective d'un employeur distinct (avec un régime de classification différent et des taux de rémunération différents) déterminent les taux de rémunération des employés du Conseil du Trésor ». Cette interprétation de la politique est certainement raisonnable et, à mon avis, correcte.

[43] Dans le même ordre d'idées, le défendeur fait valoir que le *Règlement concernant la rémunération lors de la reclassification ou de la transposition* du Conseil du Trésor doit être interprété à la lumière des définitions de « reclassification » et de « transposition » dans le *Lexique des termes et des définitions* du Conseil du Trésor. Dans le lexique, « transposition » désigne l'établissement d'un nouveau groupe ou niveau ou lorsqu'on adopte un nouveau système de classification et/ou une nouvelle structure de rémunération pour un groupe donné. « Reclassification » désigne un examen ou une vérification d'un ou de plusieurs postes qui occasionne une modification du groupe ou du niveau ou des deux. Le défendeur prétend, et je suis

d'accord avec lui, que ces définitions n'englobent pas la situation des auteurs des griefs. Encore une fois, il s'agit d'une interprétation raisonnable de la politique.

[44] En dernier lieu, je ne souscris pas à l'observation des demandeurs relative à l'omission du décideur de tenir compte de l'article 37.3 de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* et de l'appliquer. Cet article concerne le statut des employés qui font l'objet d'un transfert en bloc. Contrairement à ce que disent les demandeurs dans leur mémoire, il n'existe aucune preuve qu'un argument fondé sur cette disposition a été soulevé par les auteurs des griefs à une étape antérieure à la présente instance. Le décideur ne peut être blâmé de ne pas avoir tenu compte d'un motif dont il n'était pas saisi. Voir : *Regional Cablesystems Inc. c. Wygan*, [2003] CFPI 321, (2003), 47 Admin L.R. (3d) 151.

[45] À la lumière de ce qui précède, je conclus que la décision était raisonnable et qu'il n'y a pas lieu de la modifier.

[46] À l'audience, les avocats des deux parties ont convenu que les personnes suivantes devaient être radiées à titre de demandeurs : Mark Claveau, Terry Lubinski, Jeff McMenemy, Jeff Walters, Elizabeth Warren et Tim Ziola. À la lumière de l'accord entre les parties, cette ordonnance sera rendue.

[47] Les deux parties ont demandé les dépens si elles avaient gain de cause. Comme le défendeur a eu gain de cause, il a droit à ses dépens.

**ORDONNANCE**

**LA COUR ORDONNE :**

1. L'intitulé est modifié par la radiation de Mark Claveau, Terry Lubinski, Jeff McMenemy, Jeff Walters, Elizabeth Warren et Tim Ziola à titre de demandeurs.
  
2. La présente demande de contrôle judiciaire est rejetée, avec dépens.

« Russel W. Zinn »

---

Juge

Traduction certifiée conforme  
David Aubry, LL.B.

**COUR FÉDÉRALE**

**AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER**

**DOSSIER :** T-1984-07

**INTITULÉ :** ROY HAGEL *ET AL.* c.  
LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

**LIEU DE L'AUDIENCE :** OTTAWA (ONTARIO)

**DATE DE L'AUDIENCE :** LE 15 DÉCEMBRE 2008

**MOTIFS DU JUGEMENT  
ET JUGEMENT :** LE JUGE ZINN

**DATE DES MOTIFS  
ET DU JUGEMENT :** LE 31 MARS 2009

**COMPARUTIONS :**

Christopher C. Rootham POUR LES DEMANDEURS

Richard Fader POUR LE DÉFENDEUR

**AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :**

Nelligan O'Brien Payne, s.r.l. POUR LES DEMANDEURS  
Avocats  
Ottawa (Ontario)

John H. Sims, c.r. POUR LE DÉFENDEUR  
Sous-procureur général du Canada  
Ottawa (Ontario)